

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DESEMB - FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY
1 de novembro de 2018

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003616-57.2018.8.08.0000 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO
REQUERENTE :PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES
REQUERIDO : CAMARA MUNICIPAL DE LINHARES
RELATOR DES. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

RELATÓRIO

VOTOS

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY (RELATOR):-

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
0003616-57.2018.8.08.0000
REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES
REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
RELATOR: DESEMBARGADOR FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação de inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES em face da Lei nº 3.709, de 10 de janeiro de 2018, da referida municipalidade.

Na inicial de fls. 02/15, o requerente aponta existência de inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, “haja vista que se trata de norma: i) de iniciativa parlamentar, que fere a separação de poderes, ii) de efeito concreto, iii) que dispõe sobre organização administrativa do Poder Executivo, iv) que cria atribuições para Secretaria Municipal (nominado de setor competente), v) que gera despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, o que demonstra uma usurpação de competência e violação ao Princípio da Separação dos Poderes” (fl. 06).

Diante disso requer, “seja ao final julgada procedente a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal ora guerreada (Lei n. 3.709/2017), adotando-se as providências necessárias para que cessem de forma ex tunc todos os efeitos por ela produzidos até agora” (fl. 14).

A Câmara Municipal de Linhares prestou informações acerca do pedido liminar (fls. 56/63) pleiteando pelo indeferimento da medida.

Por sua vez, o ilustre presentante do Ministério Público pugnou pelo deferimento do

pleito liminar às fls. 66/8.

Por unanimidade de votos, em 24 de maio de 2018, o egrégio Tribunal Pleno deferiu o pedido autoral para sustar, com efeitos ex tunc, a Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares até ulterior deliberação (fls. 75/80).

A Câmara Municipal de Linhares prestou novas informações às fls. 87/92 alegando que “a instituição de datas comemorativas no calendário oficial municipal é atribuição típica da competência legislativa, o qual possui iniciativa concorrente. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo” (fl. 90).

Por isso, requereu a “declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei n. 3.709/2017, especificamente seu artigo 4º, mantendo incólumes os demais artigos pelas razões jurídicas supramencionadas” (fl. 92).

Em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral de Justiça Judicial, Dr. Josemar Moreira, o Parquet estadual opinou pela inconstitucionalidade da norma impugnada (fls. 96/9vº).

É o relatório.

Nos termos do artigo 170 do Regimento Interno deste Tribunal, extraíram-se cópias deste relatório a todos os eminentes Desembargadores, incluindo-se, a seguir, o processo em pauta.

Vitória, 10 de agosto de 2018.

Desembargador FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

Relator

10

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
0003616-57.2018.8.08.0000

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

RELATOR: DESEMBARGADOR FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

VOTO

MÉRITO

Conforme relatado, cuidam os autos de representação de inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES em face da Lei nº 3.709, de 10 de janeiro de 2018, da referida municipalidade.

Na inicial de fls. 02/15, o requerente aponta existência de inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, “haja vista que se trata de norma: i) de iniciativa parlamentar, que fere a separação de poderes, ii) de efeito concreto, iii) que dispõe sobre organização administrativa do Poder Executivo, iv) que cria atribuições para Secretaria Municipal (nominado de setor competente), v) que gera despesas públicas sem indicar a respectiva fonte de custeio, o que demonstra uma usurpação de competência e violação ao Princípio da Separação dos Poderes” (fl. 06).

Diante disso requer, “seja ao final julgada procedente a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal ora guerreada (Lei n. 3.709/2017), adotando-se as providências necessárias para que cessem de forma ex tunc todos os efeitos por ela produzidos até agora” (fl. 14).

Ao defender o ato impugnado, a CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES sustentou

que, “não obstante a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei n. 3.709/2017, não devemos considerá-la totalmente inconstitucional, haja vista que os demais artigos instituem a Semana Municipal de Conscientização da Depressão Infantojuvenil que será realizada de 08 a 14 de outubro de cada ano, estabelecendo os objetivos para comemorá-la como: levar ao conhecimento da população a informação acerca da doença; orientação a respeito do diagnóstico e do adequado tratamento; auxiliar na detecção de possíveis casos da doença no município; diagnosticado caso, realizar encaminhamentos para acompanhamento especializado” (fl. 91).

Em 03 de agosto de 2017, o vereador Tobias Santos Cometti deflagrou o processo legislativo do projeto de lei que “Institui a Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão Infanto-Juvenil realizada do dia 08 a 14 de Outubro de cada ano, e dá outras providências” (fl. 18).

Após elencar os objetivos (art. 2º) e as atividades a serem promovidas (art. 3º) ao longo da Semana de Conscientização, o projeto prelecionou que:

Art. 4º A organização e planejamento do calendário de atividades a serem desenvolvidas durante a Semana ora instituída, competem à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria de Educação. (Fl. 18)

Aprovado pela Câmara Municipal de Linhares, o projeto de Lei foi vetado parcialmente pelo ora requerente justamente no artigo supramencionado. Da “mensagem de veto” é possível extrair os argumentos do Chefe do Poder Executivo:

O artigo 4º do Projeto de Lei afronta preceitos constitucionais, além de criar despesas públicas sem previsão orçamentária, traduzindo assim, vício insanável, de gravidade inquestionável.

Dito isso, fica clara a inconstitucionalidade do artigo 4º da norma legislativa que, em franco confronto com a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, institui, à revelia do Executivo e com a invasão da competência exclusiva deste, imposição ao Município de determinadas ações sem qualquer previsibilidade orçamentária.

Ante os motivos de ordem jurídica acima expostos, decido VETAR PARCIALMENTE o projeto de Lei enviado como Autógrafo n. 078/2017, por inconstitucionalidade, a fim de suprimir o Artigo 4º. (grifo no original)

A despeito da decisão do Prefeito, o Poder Legislativo Municipal exerceu seu poder de rejeitar o veto e fez promulgar a norma ora atacada, que, após correção na redação, restou aprovada nos seguintes termos:

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais, faz saber, que o Legislativo Municipal aprovou, e assim Promulgo esta Lei de autoria do Ilustre Vereador Tobias Cometti, de acordo com o Inciso X do § 6º do Art. 21 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, c/c os §§ 3º e 7º do Art. 34 da Lei Orgânica Municipal, na forma que segue:

Art. 1º Fica instituída em Linhares/ES, a Semana Municipal de Conscientização da Depressão Infanto-Juvenil, que será realizada de 08 a 14 de outubro de cada ano.

Art. 2º A semana de conscientização sobre a depressão infanto-juvenil tem como objetivos:

I – Levar ao conhecimento da população a informação acerca da doença;

II – Orientação a respeito do diagnóstico e do adequado tratamento;

III – Auxiliar na detecção de possíveis caso da doença no município;

IV – Diagnosticado caso, realizar encaminhamentos para acompanhamento especializado.

Art. 3º Durante o evento serão promovidas atividades que visem ampliar o

conhecimento e a sensibilização desta doença, com:

I – Palestras;

II – Seminários;

III – Atividades lúdicas.

Art. 4º A organização e planejamento do calendário de atividades a serem desenvolvidas durante o evento tratado no art. 1º desta Lei, ficará sobre a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação.

Art. 5º As escolas de ensino público e privada poderão celebrar parcerias com as Unidades Básicas de Saúde, Hospitais, ONG's e outras entidades afins para implementação dos objetivos pretendidos pela Semana Municipal de Conscientização da Depressão Infanto-Juvenil.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A despeito das justificativas apresentadas, verifico que a Lei n. 3.709/2017, promulgada pela Câmara Municipal de Linhares após a derrubada do veto parcial do Prefeito Municipal, não observou a forma adequada para iniciar a sua tramitação da Casa de Leis.

Isto porque, ao respeitar o princípio da simetria constitucional

, a Constituição Estadual prescreve em seu art. 63, parágrafo único, inciso VI, que: “São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo”.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Linhares também tratou da iniciativa de leis e, em observância às normas de reprodução obrigatória, previu que:

Art. 31. A iniciativa das leis cabe à Mesa, a Vereador ou Comissão de Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, as Leis que disponham sobre:

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;

No caso em apreço, a criação da “Semana Municipal de Conscientização sobre a Depressão infanto-juvenil” feriu as normas de regência, na medida em que impôs atribuições aos Órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Educação) sem a aquiescência do Prefeito Municipal.

A propósito, vale lembrar que nem mesmo a ausência de veto em relação aos demais artigos da Lei n. 3.709/2017 seria suficiente para convalidar o vício nomodinâmico, porquanto “a usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988”.

Para a doutrina, “nesses termos, vai entender o STF que o descumprimento de qualquer das normas presentes nos arts. 59 a 69 da CR/88 que envolvem as regras do processo legislativo gera a inconstitucionalidade formal e, efetivamente, o art. 61, § 1º, estaria sendo desrespeitado, explicitando, justamente por isso, o vício de iniciativa,

e, com isso, a inconstitucionalidade formal (o mesmo valendo, por simetria, para o âmbito estadual)ç.

Outro não é o entendimento deste egrégio Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9061/2016, DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. IMÓVEL PÚBLICO. SOBRA DE ÁREA. DESTINAÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DE CENTRO DE CONVIVÊNCIA PARA A TERCEIRA IDADE. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. LIMINAR DEFERIDA. I. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, inc. III, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei afetos à organização administrativa. II. A norma ora impugnada, ao interferir na destinação e na própria gestão dos bens públicos, atinge a organização da Administração Pública, com impacto direto na independência e harmonia entre os Poderes asseguradas pelo art. 17 da Constituição Estadual. III. O periculum in mora, a seu turno, deita raízes no fato de que, se a tutela de urgência não for concedida de imediato, o Poder Executivo será obrigado não só a regulamentar a Lei em questão (art. 3º), de duvidosa constitucionalidade, como também a paralisar o projeto de instalação do Centro de Referência de Atendimento ao Idoso (CRAI), o qual iria prestar um serviço de saúde especializado em geriatria e gerontologia, cuja importância já fora reconhecida, inclusive, pelo Conselho Municipal de Saúde de Vitória, o qual aprovara, por meio da Resolução nº 1.101/2016, a destinação da área supracitada para suas futuras instalações. IV. Liminar concedida com eficácia ex nunc. (TJES; DI 0021405-06.2017.8.08.0000; Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana; Julg. 19/10/2017; DJES 06/11/2017).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO LIMINAR DE SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AFETA A ORGANIZAÇÃO E AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. LIMINAR CONCEDIDA. LEI SUSPensa COM EFEITOS EX NUNC. 1. De acordo com a Constituição Estadual, em consonância com os preceitos da Carta da República, é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Lei que afetem a organização e as atribuições dos órgãos públicos. 2. O princípio da simetria/paralelismo estipula que as normas referentes ao processo legislativo também devem ser observadas pelos órgãos estaduais e municipais, em respeito aos artigos 25 e 29 da Constituição Federal. 3. Uma vez verificado em sede superficial de exame do direito sustentando na exordial, o provável vício de iniciativa quanto à Lei Municipal nº 606/2017, impõe-se o deferimento da tutela de urgência para suspender a eficácia da legislação, com vistas a se resguardar o patrimônio público, a independência e a harmonia dos órgãos de Poder e a supremacia das normas constitucionais. 4. Decisão Liminar concedida para suspender a eficácia de Lei Municipal com efeitos ex nunc. (TJES; DI 0013171-35.2017.8.08.0000; Rel. Des. Telêmaco Antunes de Abreu Filho; Julg. 21/09/2017; DJES 02/10/2017).

Saliento, ainda, que a manutenção dos efeitos da Lei impugnada obrigará o Município de Linhares a organizar e promover o evento criado pela Lei n. 3.709/2017 já no mês de outubro do ano corrente, o que importará em gasto público sem orçamento previamente destinado para tanto, mormente em razão da falta de previsibilidade por parte do Executivo local.

Nesta linha de raciocínio, é válida a transcrição de parte do parecer lançado pelo ilustre presentante do Ministério Público Estadual (fl. 98vº):

Conclui-se que a Lei Municipal n. 3.709/2017 afrontou o estabelecido pelo texto constitucional do Estado, uma vez que o Legislativo extrapolou sua competência legiferante ao abarcar matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo de rigor a sua extirpação do ordenamento jurídico.

Não obstante a louvável intenção da Edilidade, não se pode olvidar que disposições desse jaez interferem diretamente na gestão gerencial e administrativa do Município, violando diretamente o princípio da separação harmônica dos poderes, na medida em que a atuação legiferante excedeu o âmbito de sua competência, atuando arbitrariamente em atribuição inerente ao Poder Executivo.

Deste modo, ao assim agir, a Câmara Municipal também violou o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, preconizado pelo artigo 17, caput e parágrafo único da Constituição Estadual, in verbis: (...)

Por derradeiro, não merece prosperar o pleito subsidiário de declaração de inconstitucionalidade parcial da norma impugnada, porque não está no espectro de competência da Câmara Legislativa “organizar e planejar” as atividades desenvolvidas pela Lei n. 3.709/2017. Em outras palavras: o reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 4º (que onera o Poder Executivo) transferirá ao Poder Legislativo a responsabilidade de promover a “Semana Municipal de Conscientização da Depressão Infantojuvenil”, o que não é de sua competência, seja típica ou atípica. Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido da presente representação de inconstitucionalidade, para DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE da Lei n. 3.709/2017 do Município de Linhares.

É como voto.

*

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NEY BATISTA COUTINHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WILLIAN SILVA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JANETE VARGAS SIMÕES :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ROBSON LUIZ ALBANEZ :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WALACE PANDOLPHO KIFFER :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JORGE DO NASCIMENTO VIANA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ZARDINI ANTONIO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ELISABETH LORDES :-

*

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003616-57.2018.8.08.0000 , em que são as partes as acima indicadas, ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo (Tribunal Pleno), na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, em, À unanimidade: Conhecido o recurso de PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES e provido. Conhecido o recurso de PREFEITO MUNICIPAL DE LINHARES e provido.

*

*

*